

Общие положения финансового права

Финансовый суверенитет — миф или реальность?

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые вопросы содержания финансового суверенитета как части государственного суверенитета, его подсистемы. Обосновывается, что государственный суверенитет в единстве и взаимосвязи включает в себя такие его виды, как суверенитет экономический, политический, в области обороноспособности, продовольствия, образования, культуры, экологии и др. Ослабление суверенитета в какой-либо отдельной сфере не влечет за собой утрату государственного суверенитета, поскольку публичная власть имеет достаточный потенциал по принятию соответствующих мер для достижения необходимого баланса. Меры санкционного воздействия на Россию в течение 2022 г. показали, что финансовый суверенитет является важнейшей составляющей государственного суверенитета, которая в первую очередь подверглась негативному воздействию. Сохранение стабильности и устойчивости в финансовой сфере удалось в силу предпринятых антисанкционных мер в российской финансовой системе.

Ключевые слова: суверенитет как признак государства, государственный суверенитет, виды государственного суверенитета, финансовый суверенитет как его подсистема, финансовый суверенитет и экономический суверенитет, элементы финансового суверенитета, внутренний и внешний финансовый суверенитет.



**Елена Юрьевна
ГРАЧЕВА,**

заведующий кафедрой
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
kfp@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.019-026

Elena Yu. GRACHEVA,

Head of Department of financial law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Professor

kfp@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Financial sovereignty — myth or reality?

Abstract. The article deals with some issues of the content of financial sovereignty as part of state sovereignty, its subsystem. It is substantiated that state sovereignty in unity and interconnection includes such types of it as economic, political, in the field of defense, food, education, culture, ecology,

© Грачева Е. Ю., 2023

etc. The weakening of sovereignty in any particular area does not entail the loss of state sovereignty, since the public authorities have sufficient capacity to take appropriate measures to achieve the necessary balance. Measures of sanctions impact on the Russian Federation in 2022 showed that financial sovereignty is the most important component of state sovereignty, which was primarily negatively affected. Preservation of stability and sustainability in the financial sector was possible due to the anti-sanction measures taken in the Russian financial system.

Keywords: *sovereignty as a sign of the state, state sovereignty, types of state sovereignty, financial sovereignty as its subsystem, financial sovereignty and economic sovereignty, elements of financial sovereignty, internal and external financial sovereignty.*

В теории права суверенитет наряду с такими явлениями, как наличие особой организации публичной власти, обособленная территория, взимание налогов для финансирования функционирования публичной власти, характеризуется в качестве признака государства.

По общему признанию, несмотря на то, что идеи верховенства государственной власти, различные аспекты ее проявления отмечались еще Аристотелем, термин «суверенитет» применительно к государственной, высшей власти в обществе был введен Ж. Боденом. Он подчеркивал, что суверенность власти заключается в том, что она является наивысшей в обществе и проявляется в полномочиях, которыми эта власть наделяется, например, по организации, структурированию верховной власти, по принятию законов, организации судебной власти, вопросам объявления войны и мира¹.

Подчеркивая суверенность верховной власти, анализируя ее проявления в европейских странах того исторического периода, Ж. Боден имел в виду абсолютизм, власть монарха. Вместе с тем его размышления о природе верховной власти, ее содержании, функциях, формах, соотношении с иными институтами общества сохраняют свою значимость и в современном мире, наполняя ее новыми смыслами. Учение о суверенитете государства в своих работах развивали, например, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, Г. Гегель², углубляя наши представления о связи суверенитета и независимости государственной публичной власти.

Суверенитет — явление абстрактное, многоаспектное и многоуровневое, отраженное в деятельности государства в экономической, политической и иных социальных сферах. Г. Гегель предлагал различать внутренний и внешний суверенитет государства, что отражается, соответственно, в полномочиях отдельных органов и во взаимоотношениях с другими странами.

В целом можно сделать вывод о том, что суверенность государственной власти должна проявляться сущностно и содержательно в тех функциях, которые

¹ См., например: Боден Ж. Метод легкого познания истории. М. : Наука, 2000. С. 152—153.

² См.: Гоббс Т. Сочинения : в 2 т. М. : Мысль, 1991 ; Локк Дж. Сочинения : в 3 т. М. : Мысль, 1988 ; Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М. : Наука, 1969 ; Гегель Г. В. Ф. Философия права. М. : Мысль, 1990.

осуществляет государство как внутри страны, так и во внешнем контуре взаимоотношений с другими странами, международными союзами и организациями.

В этой связи представляется вполне обоснованным исследование современной российской наукой особенностей всех проявлений суверенитета, например, экономического суверенитета, в том числе финансового, продовольственного, энергетического суверенитета, суверенитета в области обороны, национальной культуры, образования и т.д., что приобретает особую значимость в условиях глобальных преобразований мироустройства. Иногда высказывается мнение о том, что, несмотря на многообразие суверенных черт у публичной власти в зависимости от выполняемых ею функций, суверенитет неделим, он характеризуется только в единстве всех своих проявлений, как общее непереносимое свойство существования независимой публичной власти, что доказывает существование самостоятельности государства. Соглашаясь принципиально с подобной оценкой суверенитета, полагаем необходимым развивать исследования о проявлениях суверенитета в различных сферах, о его свойствах и особенностях существования на определенных этапах развития соответствующего общества и государства.

В российской юридической науке не оспаривался и не оспаривается вопрос существования и защиты национального государственного суверенитета, но усложнение общественных процессов развития внутри страны, на международной арене, необходимость усиления его проявления в отдельных сферах общественного развития ставят перед наукой задачи осмысления отдельных составляющих государственного суверенитета, с тем чтобы его ослабление в каком-либо направлении, например в сфере образования, медицины, продовольствия, безопасности, не повлияло негативно и не способствовало бы общему ослаблению суверенитета страны, особенно в международных отношениях³.

В этой связи представляется правомерным говорить о том, что суверенитет — категория абстрактная, и, только оценивая в совокупности все его проявления во всех функциях, полномочиях, осуществляемых публичной властью, во всех сферах общественной жизни, можно с определенностью утверждать, что конкретное государство обладает или не обладает суверенитетом.

В соответствии со ст. 4 Конституции РФ суверенитет государства распространяется на всю его территорию, сама Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории. «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ст. 3 Конституции РФ). Согласно ст. 79.1 Конституции РФ принимаются меры по «недопущению вмешательства во внутренние дела государства». Эти конституционные нормы подчеркивают значимость суверенитета для определения ключевых, фундаментальных ценностей государства.

События последнего времени с особой очевидностью и остротой ставят вопросы подведения итогов развития нашего государства за прошедшее тридцатилетие, оценки утраченных позиций и значительных усилий по восстановлению

³ См., например: *Клишас А. А.* Суверенитет. От борьбы за право к борьбе за суверенитет. М. : Международные отношения, 2018 ; *Васильева Т. А.* Концепция суверенитета в условиях глобализации и европейской интеграции // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 7—9.



независимости в области обороноспособности страны, экономики, в социальной и иных сферах в целях достижения подлинного суверенитета государства. В частности, критический анализ состояния экономики позволяет выработать конкретные направления по созданию необходимого уровня экономического суверенитета государства. Поскольку экономическая сфера весьма многообразна, в настоящее время отмечается необходимость в более детальном ее анализе, в исследованиях, содержащих конкретные предложения по достижению суверенитета в области тяжелого машиностроения, станкостроения, самолетостроения, в космической, электронной отраслях и т.п.

Одной из важнейших областей экономического развития является финансово-банковская сфера. В этой связи вполне обоснованно ставится вопрос о финансовом суверенитете нашего государства. Беспрецедентные санкционные меры в отношении Российской Федерации в первую очередь уже в марте 2022 г. включали замораживание российских золотовалютных резервов, размещенных на счетах зарубежных банков, а также приостановку операций по счетам наших банков в иностранной валюте, отключение всех российских банков от системы международных расчетов и многие иные меры, предпринятые коллективным Западом, что доказывает особую значимость независимости любого государства в сфере финансов для достижения своего суверенитета в целом.

Мироустройство после Великой Отечественной войны постепенно и неуклонно шло по пути развития глобализации, и в первую очередь в финансовой сфере, с переходом на международные расчеты в единой валюте — долларе США, использование его как единого эквивалента стоимости товаров, работ, услуг, единого средства платежа, обмена, формирования валютных резервов, с отказом от золотого обеспечения доллара и иных национальных валют, созданием за счет технологического развития, цифровизации единых международных платежных систем и др. И это при том, что «главным, основным регулятором» оставалась, по сути, одна страна — США. От ее благополучия стали зависеть экономики и финансы других стран, которые в силу вовлеченности в эти связи и отношения должны были, поступаясь нередко собственным суверенитетом, поддерживать стабильность международных финансовых институтов, американских ценных бумаг, иных зарубежных долговых обязательств, иностранной валюты, и в первую очередь доллара.

Россия, начиная с 90-х гг. прошлого столетия, также определила для себя приоритетным формирование соответствующей экономической и финансовой модели развития, став членом различных международных финансовых организаций и союзов, участником международных платежных систем и т.п., что представлялось прорывным и прогрессивным в тот период, поскольку наша страна включалась в единые информационные системы, пользовалась технологическими достижениями мирового уровня, расширила межгосударственные экономические и финансовые связи, вдобавок получала различного рода гарантии эффективности и стабильности развития национальной экономики страны.

Прошедшие десятилетия лишь подтвердили важность проведения независимой финансовой политики для обеспечения государственного суверенитета. В то же время развитие международной торговли, экономических взаимосвязей обусловили необходимость ускорения подконтрольности, полноты платежей,

включения государств в общую платежную систему, участия в различных международных финансовых организациях, что с неизбежностью влияет на ограничение самостоятельности в принятии соответствующих решений, отражается на национальном финансовом законодательстве, правоприменительной, судебной практике, функционировании всей национальной финансовой и банковской системы.

Как следствие, с неизбежностью встает вопрос: возможен ли в современном мире национальный финансовый суверенитет в полном объеме? Свидетельствует ли отсутствие или «недостаточность» суверенитета в одной из сфер об отсутствии суверенитета в целом? Где находится грань «достаточности» суверенитета, чтобы говорить о том, что он не утрачен? Эти и многие другие вопросы встают сегодня перед юридической наукой.

Думается, что большинство согласится с выводом о том, что СССР обладал безусловным финансовым суверенитетом, что проявлялось в самодостаточности всей финансовой системы. Это было обусловлено тем, что государство являлось крупнейшим собственником, а также существованием государственной монополии на банковское дело и страхование, государственной валютной монополии, аккумулированием большинства государственных денежных средств в крупнейшем денежном фонде страны — государственном бюджете. Такое построение финансовой системы было закреплено законодательно и предусматривало формирование соответствующих кредитно-финансовых органов власти, включая Государственный банк СССР, наделенных властными полномочиями в названной сфере. Сосредоточение всей полноты власти в сфере финансов в руках государства способствовало финансированию необходимых функций, решению стоящих перед ним задач и целей.

Вместе с тем в конце 70-х — начале 80-х гг. прошлого века обозначились серьезные проблемы в сфере экономики, социальной сфере и, как следствие, в области политики, что повлекло за собой формулирование принципиально иных целей — политику перестройки, направленной на кардинальное преобразование всех сфер российского общества на рыночных экономических принципах. Решение сложившихся проблем потребовало создания новой финансовой модели, предполагающей большую включенность в международные финансовые отношения, вступление в многочисленные международные организации (МВФ, ВТО и др.).

Следовательно, можно сделать вывод, что наличие высокого уровня финансового суверенитета (как, например, в СССР) не является гарантией стабильного экономического и политического развития общества. В современном мире расчеты, платежи, деятельность кредитных организаций, банков, иных финансовых институтов, движение финансовых потоков, с легкостью преодолевающих государственные границы, цифровые технологии, позволяющие за доли секунды обойти земной шар, несколько раз поменять владельца денежных средств, использование в международных расчетах криптовалюты, создание национальных цифровых валют с неизбежностью обуславливают межгосударственный, международный характер складывающихся общественных отношений.

Объективно возникает необходимость объединения усилий, возможностей, потенциала различных стран в рамках создания и функционирования международных экономических, финансовых организаций в целях упорядочения, стабильности финансовых рынков. Это является важнейшей составляющей не



только государственного суверенитета, но и благополучия общественного развития в целом. Названные и иные экономические объективные тенденции развития обуславливают необходимость внесения соответствующих изменений и дополнений в национальное законодательство, а также в международные нормативные акты и документы.

Вопросы сочетания национального суверенитета и его возможного ограничения при условии, например, членства в международной организации, что предусматривает добровольное делегирование части полномочий в рамках данной организации, по мнению большинства ученых, вполне допустимо и не свидетельствует об утрате независимости. В то же время государство должно постоянно контролировать отношения, складывающиеся между членами организации, а также между данной организацией и иными межгосударственными образованиями, оценивая, насколько они эффективны, как сказываются на обеспечении национальных интересов, чтобы не нарушить баланс между национальными и межгосударственными интересами.

За последние несколько десятилетий в сфере финансов российское законодательство и практика в значительной мере стали ориентироваться на различные международные соглашения, договоры, такие как Базельские соглашения относительно функционирования банковской системы, соглашение о членстве в ФАТФ с целью объединения усилий государств по противодействию отмыванию доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма, действующие соглашения в рамках ОЭСР, ЕАЭС, ШОС, БРИКС, ВТО и т.д., межгосударственные двусторонние соглашения об устранении двойного налогообложения и др.

Функционирование финансовой системы страны и всех ее институтов в соответствии с общепринятыми требованиями, содержащимися в перечисленных соглашениях, договорах, означает в определенной мере «подстраивание» под иные стандарты, отличные от ранее существовавших внутри страны, что нередко расценивалось как ущемление национальных интересов и, как следствие, суверенитета страны. В последние годы отмечается тенденция к увеличению размещения золотовалютных резервов страны в ценных бумагах США, что вызывало большие дискуссии, несогласие с подобной финансовой политикой, поскольку оставались серьезные опасения в части возможного отказа страны-должника от своих долговых обязательств.

Санкционные меры, предпринятые в отношении Российской Федерации, привели к заморозке порядка 300 млрд долл. золотовалютных резервов, хотя эта сумма могла бы быть и более значительной, если бы не постепенное сокращение размещенных резервов в зарубежных иностранных бумагах за последние несколько лет. В настоящее время мы наблюдаем аналогичную тенденцию и в иных странах — крупнейших держателях американских долговых обязательств, например в КНР, Индии и др.

Возможно ли ставить вопрос о том, что чрезмерное доверие к международным финансовым институтам привело к очень серьезным финансовым потерям, т.е. повлекло «уменьшение» суверенитета? В то же время возникшие значительные финансовые трудности, в свою очередь, способствовали разработке в достаточно короткий срок мер по преодолению зависимости в финансовой сфере, включая функционирование банковской системы, системы страхования, платежных

систем, по укреплению курса национальной валюты, созданию новой системы международных платежей и расчетов.

В литературе обосновывалось, что участие государства в международной организации означает добровольную передачу им части своих полномочий в определенной сфере, что не влечет сокращения или утраты суверенитета, если государство оставляет за собой право не только свободного входа, но и выхода из организации; право осуществления контроля за обсуждаемыми и принимаемыми решениями, за их соответствием национальным интересам государств — членов организации; за реализацией принимаемых решений⁴.

Представляется, что глобальные мировые процессы, затрагивающие все общественные сферы, дают возможность углубить наши представления о государственном суверенитете. Суверенитет — многоаспектное явление, которое выражается в совокупности в сферах экономики, финансов, обороноспособности страны, внешней политики, продовольствия, образования, культуры, медицинского обслуживания и др. Следовательно, можно говорить о существовании различных видов суверенитета, которые только в совокупности, как составляющие единой системы, образуют государственный суверенитет.

Ослабление или утрата суверенитета в одной из названных сфер не свидетельствует о его отсутствии в целом, поскольку у государства имеются необходимый потенциал мобилизовать имеющиеся ресурсы и возможности по нейтрализации или ликвидации негативных явлений.

Наличие полного суверенитета в целом или в одной из сфер жизнедеятельности автоматически не свидетельствует о благополучном, стабильном, поступательном развитии общества и государства. Необходим постоянный контроль, мониторинг со стороны государства состояния конкретных видов суверенитетов.

Обеспечение безопасности общества и государства осуществляется в результате достижения задач суверенитета в разных сферах. В этих целях представляется необходимым не только анализировать складывающуюся ситуацию как внутри страны, так и на международной арене, но и предпринимать соответствующие меры по противодействию возможным покушениям на ослабление суверенитета страны. Думается, что наиболее уязвимым видом является финансовый суверенитет. Например, негативное воздействие на суверенитет в области образования, культуры, продовольствия и некоторых других невозможно одномоментно, в короткие сроки, а требует реализации мер в течение длительного времени.

Оказание давления на финансовую сферу, как свидетельствует опыт санкционного воздействия на Российскую Федерацию в течение всего нескольких месяцев 2022 г., показало, насколько разрушительным оно могло бы быть, если бы не разработанные и принятые заблаговременно законодательные и организационные меры в финансово-банковской сфере, и в первую очередь это создание национальной платежной системы «Мир», сокращение объемов размещаемых в зарубежных долговых обязательствах золотовалютных резервов страны и ряд других принципиальных мер.

⁴ См.: Зорькин В. Д. Десять лекций о праве : монография. М. : Норма ; Инфра-М, 2023. С. 48.



Возможно предложить определение финансового суверенитета как системы мер и мероприятий, закрепленных законодательством и направленных на создание и развитие условий, обеспечивающих состояние стабильности, поступательного развития общества в целом, а также благополучия его граждан. Одновременно необходимо отметить, что финансовый суверенитет, с одной стороны, выступает как достаточно самостоятельная система, с другой — как подсистема более крупного явления — суверенитета страны. Подобный подход позволяет выявить взаимосвязи и взаимозависимости всех подсистем в целях достижения независимости осуществления государством внутренней и внешней политики.

Системный подход к пониманию внутреннего финансового суверенитета позволяет определить образующие его институты, в частности: финансовое законодательство; высшие органы публичной власти, разрабатывающие финансово-кредитную политику; специальные уполномоченные властные субъекты — финансовые органы на всех уровнях; Центральный банк; общественные отношения, складывающиеся между названными органами и субъектами иных сфер и отраслей общества. Внешний финансовый суверенитет предполагает взаимодействие в рамках международных нормативных актов, договоров с международными финансовыми организациями, взаимодействие с иными субъектами международного права в рамках межгосударственных соглашений и договоров в целях обеспечения собственных национальных интересов.

Несмотря на обострение международной политики, представляется возможным и необходимым использование как внутри страны, так и во внешних межгосударственных связях наработанных международной практикой и закрепленных международным правом принципов функционирования и развития финансово-банковской сферы, не противоречащих национальным интересам Российской Федерации и способствующих эффективному развитию данной сферы, являющейся основополагающей для стабильности российского общества.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Боден Ж. Метод легкого познания истории. — М. : Наука, 2000.
2. Васильева Т. А. Концепция суверенитета в условиях глобализации и европейской интеграции // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 2.
3. Гегель Г. В. Ф. Философия права. — М. : Мысль, 1990.
4. Гоббс Т. Сочинения : в 2 т. — М. : Мысль, 1991.
5. Зорькин В. Д. Десять лекций о праве : монография. — М. : Норма ; Инфра-М, 2023.
6. Клишас А. А. Суверенитет. От борьбы за право к борьбе за суверенитет. — М. : Международные отношения, 2018.
7. Локк Дж. Сочинения : в 3 т. — М. : Мысль, 1988.
8. Руссо Ж.-Ж. Трактаты. — М. : Наука, 1969.